

INSTITUCIONES Y CONSENSOS: COOPERACIÓN INTERTEMPORAL EN POLÍTICA FISCAL EN CHILE Y URUGUAY (1990-2005)*

Institutions and Agreements: Intertemporal Cooperation in Fiscal Policy in Chile and Uruguay

Matías Ponce**

Resumen. La presente investigación se basa en la comparación de procesos de elaboración de la política fiscal en Chile y Uruguay analizados desde la perspectiva de formación de consensos políticos intertemporales durante el período 1990-2005. Hay instituciones que fuerzan consensos intertemporales y otras que afectan particularmente al manejo de la política fiscal. ¿Cuáles imperan en Chile y cuáles en Uruguay? Primero revisaremos las diversas instituciones determinantes de consensos políticos y luego, las determinantes de la política fiscal para ambos casos. Relevaremos el grado de consenso en torno a la política fiscal buscando determinar cuánto influye en ello el marco institucional que influye en la cooperación intertemporal del sistema y la política fiscal en particular. A partir de una visión comparada cuestionamos el potencial explicativo de las teorías formuladas para comprender el *policy making process* Fiscal y vislumbramos los supuestos sobre los que se erige la cooperación intertemporal para ambos casos.

Palabras clave: Instituciones, Proceso de Políticas Públicas, Política Fiscal, Consensos Intertemporales

Abstract. The present research is based on the process comparison of production of the fiscal policy on Chile and Uruguay analyzed from the perspective of formation of political intertemporal consensuses in the matter during the period 1990-2005. There are institutions that force intertemporal consensuses and others that concern particularly the managing of the fiscal policy. Which do reign in Chile and Uruguay? First, we will check the diverse determinant institutions of Political Consensuses and on the other hand the determinants of the fiscal policy for both cases. We will relieve the degree of consensus concerning fiscal policy seeking to determine how much there influences it the institutional frame that determines the intertemporal cooperation of the system and the fiscal policy especially. From a compared vision we question the explanatory potential of the theories till now formulated to understand the Policy Making Process Fiscal and glimpse the suppositions on which the intertemporal cooperation is raised in both cases.

Key words: Institutions, Policy Making Process, Fiscal Policy, Intertemporal Agreements

* Agradezco profundamente los comentarios de Daniel Chasqueti, Adolfo Garcé, Juan Andres Moraes y un árbitro anónimo, sin embargo cabe a mí la responsabilidad por este artículo. Una versión más extensa de esta investigación puede ser encontrada en Ponce, Matías (2007), "Instituciones en la estrategia de desarrollo: ¿Constructoras de consensos? Análisis de la cooperación intertemporal en política fiscal en Chile y Uruguay 1990-2005", Tesis de Licenciatura. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

** Matías Ponce, MA Ciencia Política (C), Pontificia Universidad Católica de Chile.

1. Introducción

El presente artículo compara los procesos de elaboración de la política fiscal en Chile y Uruguay analizados desde la perspectiva de la formación de consensos políticos intertemporales durante el período 1990-2005. Para ello es necesaria la revisión del marco institucional y determinar si el consenso político entre los principales actores del sistema es una pieza clave del *outcome* del proceso de política pública (*policy making process*) fiscal. Hay instituciones que fuerzan en alguna medida los consensos intertemporales y otras que no. ¿Cuáles imperan en estos dos países, y cómo influyen en la posibilidad de construir y mantener consensos?

Una explicación en esta línea contribuirá al debate en dos áreas. Por un lado, permitirá establecer en qué medida la existencia de consensos intertemporales se explica por la presencia de determinadas instituciones que condicionan a los actores políticos. Por otro, desde el *policy making process* (PMP) fiscal debemos cuestionarnos si existen determinadas instituciones políticas que condicionan la relación entre los actores en esta materia. En este artículo, observaremos como dos países con formatos institucionales diferentes consiguen resultados distintos que influyen obviamente sobre los desempeños políticos. Mientras Chile cuenta arreglos institucionales que fuerzan los acuerdos entre los principales actores políticos de modo de no trabar el PMP, en Uruguay, las instituciones no impulsan necesariamente el logro de acuerdos transversales. Sin embargo, la experiencia política muestra que este país consiguió a su manera garantizar un PMP fluido y orientado a alcanzar resultados.

En el primer apartado se presenta el marco teórico que guía nuestro enfoque comparado de Chile y Uruguay. En los siguientes dos capítulos ahondaremos en los casos de Chile y Uruguay respectivamente. En el quinto presentamos los resultados de la comparación institucional y su influencia en la determinación de los consensos intertemporales en política fiscal para cada uno de los casos.

2. El estado del arte y la delimitación teórica del problema. Institucionalismo centrado en los actores

Si asumimos que la calidad de una política puede estar determinada por la cooperación intertemporal que se da entre los actores políticos, y además que es influida por las instituciones o reglas del juego del PMP, hemos de abordar una concepción teórica que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Requerimos de una perspectiva que nos permita adentrarnos en la “caja negra”¹, de manera de comprender que *“las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales”* (Zubriggen, 2006).

Para North, las instituciones políticas reducen la incertidumbre al crear una estructura estable para el intercambio. Y las instituciones son *“un compuesto de*

¹ Término “patentado” por David Easton al referirse al ámbito de elaboración de políticas públicas dentro de un sistema político. Ver Easton (1973)

reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones), mecanismos de enforcement. Son las reglas del juego, y por ende definen la manera en que se juega" (North, 1990).

El PMP está fuertemente mediado por la interconexión entre las instituciones políticas y las políticas públicas implementadas. *"Las instituciones no afectan directamente el resultados de las políticas, pero lo hacen a través del impacto sobre el proceso en el cual son diseñadas, aprobadas e implementadas"*. En algunos casos las interacciones políticas facilitarán la cooperación, *"conduciendo a políticas públicas que son más efectivas, sustentables y flexibles como respuesta ante los cambios en las condiciones económicas y sociales que le dieron origen"*. En otros casos, la ausencia de conducta cooperativa generará *"políticas inestables o muy inflexibles, que serán poco coordinadas entre los actores del PMP y el proceso se caracterizará por la debilidad de las capacidades estatales para generar políticas públicas intertemporales"*².

En el modelo de Spiller y Tommasi la variable dependiente son las políticas públicas, en nuestro caso las características de la política económica y en especial, la de tipo fiscal. Dicha política está antecedida por una serie de transacciones políticas en la interacción de los distintos actores involucrados que irá moldeando las características que tendrá la decisión final, el *output* del sistema político en su conjunto.

Se produce entonces una combinación de decisiones colectivas con decisiones individuales, cruzándose las distintas preferencias, donde se pueden lograr acuerdos o no. *"Cuando la repetición de transacciones políticas no conllevan a la cooperación, hay condiciones bajo las cuales una política será escogida en forma discrecional"* (Spiller y Tommasi, 2003). Las reglas rígidas, en momentos de cambio económico, pueden derivar en la aplicación de una política discrecional, en tanto faculta a actores políticos a interpretar su aplicación según sus conveniencias, pues los hechos que dieron lógica a las reglas han cambiado. Un proceso de cooperación política activo mantiene a los actores involucrados en las decisiones. Los autores han demostrado que cuando los mecanismos de aplicación (*enforcement*) de acuerdos intertemporales son relativamente débiles, se observa una alta volatilidad e inflexibilidad de las políticas.

Por tanto, la opción de que el juego de cooperación entre los principales actores políticos sea perdurable se produce si: i) los beneficios inmediatos de salirse del acuerdo son relativamente pequeños, ii) el número de actores políticos es pequeño, iii) los actores interactúan constantemente, iv) el apartamiento de las conductas cooperativas es fácilmente observable por los demás actores, y v) existen mecanismos de *enforcement* para penalizar el apartamiento de las conductas cooperativas.

La cooperación intertemporal puede darse si: 1) el número de actores políticos relevantes es pequeño, 2) los actores muestran fuertes contactos intertemporales, 3) la política y los movimientos políticos son claramente observables, 4) existen buenos mecanismos de *enforcement* (tales como una burocracia eficiente e independiente, y un poder judicial independiente), 5) los intercambios políticos toman lugar en arenas donde las condiciones 1 a 4 son satisfechas y 6) la recompensa por desviarse de la cooperación es notoriamente más baja que la de cooperar.

2 La traducción de Spiller y Tommasi (2003) me pertenece.

Variables institucionales de la Política Económica

Más allá del modelo de Spiller y Tommasi, resulta necesario explicar las decisiones de política fiscal a partir de instituciones asociadas a esta área. Un grupo de autores plantea que “*los signos y el tamaño del resultado fiscal dependen en alguna medida del régimen de gobierno y las instituciones que regulan el proceso presupuestario, del apoyo legislativo que ostenta el Poder Ejecutivo, así como del nivel de fragmentación y fraccionalización del sistema de partidos*” (Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003). Siguiendo a Alessina y Perotti (2003), estos autores afirman que seis instituciones explican los determinantes político-institucionales del déficit fiscal: i) la existencia de políticos oportunistas, ii) la presencia de gobiernos de coalición, iii) la naturaleza de las instituciones presupuestarias, iv) la utilización de la deuda pública como variable de política estratégica, v) la acción de intereses geográficos dispersos, vi) la existencia de motivaciones de redistribución intergeneracionales.

La influencia de los políticos oportunistas en política fiscal está relacionada con actores que buscan la reelección de su partido en el poder, echando mano a las variables económicas fundamentales³: “*En suma estos modelos predicen que los gobiernos de coalición tienen un menor resultado fiscal (mayor déficit) que los gobiernos de mayoría de un partido (mayoritarios). Este problema se vuelve tanto más grave cuanto mayor es la fragmentación del apoyo parlamentario en el gobierno*” (Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003).

Las hipótesis que plantean los autores⁴ se basa en seis premisas: i) el resultado fiscal se deteriora en la proximidad del proceso electoral, con posterioridad a este se procesa un ajuste; ii) cuanto mayor sea el poder del presidente en la confección y aprobación del presupuesto, mayor será el resultado fiscal, iii) cuanto mayor sea el apoyo parlamentario del presidente, mayor será el resultado fiscal de su gobierno; iv) cuanto mayor sea el número efectivo de partidos (fragmentación) menor será el resultado fiscal; v) cuanto mayor sea el número efectivo de fracciones (fraccionalización), menor será el resultado fiscal; y vi) la existencia de una coalición de gobierno conduce a menores resultados fiscales que los gobiernos en mayoría de un partido.

La política económica en el PMP: ¿Instituciones que favorecen la cooperación intertemporal en general o que auguran un buen resultado fiscal en lo particular?

El objetivo de Spiller y Tommasi (2003) es precisar por qué unas políticas pueden ser duraderas –y de mayor calidad- en el tiempo (respaldo político que nace de la cooperación intertemporal), pero lo suficientemente flexibles para adecuarse a los cambios. El modelo planteado por Alessina y Perotti, y recogido por Aboal,

3 “*Los votantes asumen expectativas adaptativas y los gobernantes tratan de lograr el mayor número de votos, explotando la curva de Phillips de corto plazo y la miopía de los votantes*” (Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, 2003).

4 Que luego contrastaremos con el nivel de cooperación intertemporal en el proceso del PMP, pues juntos o separados explican las características del output de política fiscal. Con esta medición del desempeño de las variables planteadas por nuestra segunda teoría podremos aislar y explicar el impacto de los procesos de cooperación política que se produjeron en el período en ambos países.

Lorenzo, Moraes y Oddone, concretamente pone énfasis en la influencia de algunas variables políticas que expliquen el resultado fiscal. A partir de esto, pretendemos saber si el resultado de las arcas públicas en ambos países se explica por procesos de cooperación política (constreñidos por determinadas instituciones y que se concretaron en el logro de acuerdos intertemporales entre los actores políticos) o bien, por el desempeño de determinadas instituciones asociadas al ciclo fiscal.

Puede haber instituciones políticas que favorezcan resultados fiscales positivos y favorables en el corto plazo, pero no un consenso entre oposición y gobierno en la materia. Por ello es importante describir qué instituciones favorecen o no el consenso, y en qué medida el resultado fiscal se explica por éste último o por el constreñimiento de determinadas instituciones asociadas a la política fiscal.

3. Análisis de la política fiscal de Chile

Chile es uno de los países con mayor tradición y estabilidad partidaria en la región (Scully 1997, Mainwaring 1997, Shugart 1997, Chasquetti 2001). La centralidad de los partidos se refleja en su capacidad para canalizar los diversos clivajes que dividen el espectro partidario desde sus orígenes hasta el presente. El reestreno electoral los vería bajo un nuevo régimen institucional plasmado en la Constitución de 1980 que consagraba “*una democracia limitada, caracterizada por el dominio del poder ejecutivo y fuertes enclaves autoritarios*” (Siavellis, 1997).

Con el objetivo de reducir la fragmentación del sistema partidario se implantó una fórmula electoral con circunscripciones que eligen a dos representantes (sistema binominal). La innovación perseguía el efecto de modificar ciertas variables estructurales del régimen político chileno: “*el objetivo de la reforma era forzar la creación de un sistema con dos o tres partidos de orientación electoral ideológicamente homogénea: el polo opuesto del histórico sistema chileno de partidos*” (Valenzuela, 1998).

El régimen chileno es presidencialista, ya que el jefe de estado es electo popularmente, el mandato es fijo para el legislativo como para el ejecutivo y como sostienen Mainwaring y Shugart (1997), “*la presidencia chilena es la más fuerte por su estatuto constitucional en término de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación*” (Mainwaring y Schugart, 1997). Este juicio está basado en la serie de prerrogativas constitucionales otorgadas al presidente chileno que pueden afectar drásticamente el PMP.

El presidente tiene la potestad de controlar el proceso legislativo, determinando la agenda de este poder a través del mecanismo de declaratorias de urgencias (declaración de urgencias presidenciales y llamado a sesiones extraordinarias)⁵. Cuenta con iniciativa exclusiva en distintas materias (como la

⁵ “*El presidente de la República puede declarar que una propuesta es urgente en cualquier etapa de su consideración o para todas ellas, sin importar en qué rama se origine la iniciativa. El congreso debe actuar sobre la medida dentro de treinta, diez o tres días dependiendo de si la propuesta es designada de “simple urgencia”, de “suma urgencia” o para “discusión inmediata*” (Constitución Política de Chile, 1980 en Siavellis, 1997). Al ser declarada urgente, todas las demás propuestas de la agenda del legislativo en ese momento entran en suspenso hasta que el

presupuestal)⁶, lo cual determina que “*el congreso puede entonces solamente reducir o aprobar los gastos contenidos en el proyecto de presupuesto, no puede aumentarlos ni redistribuirlos*” (Siavellis, 1997). Finalmente, el presidente tenía la potestad de designar a su voluntad a parlamentarios que trabajarán junto a los treinta y ocho senadores electos⁷. El Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de Gobierno son instituciones que actúan como contrapeso a los poderes del Ejecutivo.

¿Tiene Chile instituciones que favorezcan la cooperación interpartidaria?

Tomando como base el contexto político y la estructura de los principales indicadores del marco institucional chileno, podemos construir nuestra variable independiente “instituciones políticas”, para posteriormente analizar su desempeño en el proceso de la política fiscal.

Número de actores políticos con poder de decisión: Al tratarse de un sistema presidencial multipartidista que funciona en base a coaliciones, el ganador de la elección se lleva el gran premio. Pero este gran premio no es solo para un actor político, sino para varios actuando en coalición. En las condiciones institucionales actuales cualquiera sea el ganador de la elección, no se tratará de un actor partidario único, sino de dos o más partidos actuando en coalición. Por ende los *payoffs* habrán de distribuirse entre los actores partidarios de la coalición, respetando la proporcionalidad de votos que hayan obtenido en la elección.

Integración de la comunidad política: Los actores partidarios resurgen de la democracia realineados en dos bloques, generando una especie de clivaje virtual frente al que se ha posicionado bipolarmente el *establishment* político. Como sostiene Navia (2006), “*el plebiscito de 1988 que decidía la continuidad del General Pinochet en el poder por ocho años más organizó la existencia de los actores políticos en dos bloques que apoyaban el “si” y el “no” al dictador respectivamente*”⁸. No obstante, la comunidad política tiene una cohesión social bastante alta en cuanto a sus orígenes⁹.

Control y Visibilidad de las jugadas políticas: Juega un rol trascendente la disciplina partidaria y la valoración del *staff* político sobre este aspecto. Si bien ello podría desestabilizar el entramado de acuerdos que conllevan las coaliciones, la

congreso se expida sobre la iniciativa del Presidente. Respecto al veto, el presidente tiene la potestad de vetar leyes sancionadas por el Congreso y además puede hacer cambios específicos a la legislación, siempre que sean conformes a la idea matriz del proyecto (artículo 70 de la Constitución de Chile) .

6 El artículo 62 de la Constitución de Chile señala: “*Corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado*”.

7 Esta medida contemplada en el artículo 70 de la Constitución Chilena fue derogada en las reformas constitucionales realizadas el año 2005 por el entonces presidente Ricardo Lagos.

8 La traducción me pertenece.

9 Ver *Seminarium Head Hunting Chile* (2003)

observación que los actores partidarios a la interna de cada conglomerado realizan respecto a sus socios es bastante alta. Incluso a la interna de los propios partidos, los llamados “parlamentarios díscolos” son objetados continuamente por apartarse de los lineamientos consensuados por la estructura partidaria, pero además por la coalición en su conjunto. A nivel de relacionamiento entre coaliciones, al haberse producido largas negociaciones entre oficialismo y oposición para lograr acuerdos, la observancia de las jugadas políticas es bastante alta¹⁰.

Delegación de tareas en burocracia: Si bien uno de los grandes males con los que se asociaba al régimen político del siglo XX era la utilización de los recursos públicos del estado con fines clientelares; el acceso a recursos públicos fue prácticamente vedado a los parlamentarios en la Constitución de 1980, por lo que no pueden repartir cargos públicos entre los votantes de su distrito. En el largo plazo el rol de los tecnócratas “*se destaca por su continua presencia en el aparato del Estado, entregando la estabilidad político-administrativa en momentos de fuerte inestabilidad política (como lo fue el período 1931-1938); facilitando acuerdos y acercamientos (como lo fue el período 1988-1990); fortaleciendo la democracia vía éxito económico e internacionalización de la economía y sociedad chilena (1990-2006)*” (Silva, 2006).

Mecanismos de enforcement: Tal como señalábamos existe una independencia del Poder Judicial, siendo sus miembros designados por el Presidente de la República con aval del Senado. A través de la Reforma Procesal Penal implantada durante los gobiernos de Frei y Lagos, se modernizó el Servicio de Justicia en el país. En cuanto a si los principales temas se legislan con forma de ley, cabe destacar que existen otros instrumentos alternativos propios de un Sistema Presidencial que se utilizan en temas clave de la agenda. Por un lado los Decretos del Poder Ejecutivo son firmados por el Presidente de la República, sin necesidad de ser acompañada por la firma de algún ministro, y su temática esta reservada a áreas administrativas del poder.

Características de los ambientes políticos donde se producen los acuerdos: Tal como lo señalamos el parlamento ha sido tradicionalmente uno de los ámbitos esenciales de la democracia chilena. Pero en la Constitución de 1980 se le quitaron prerrogativas, por lo que si bien sigue siendo escenario de interacción entre parlamentarios de todas las partidos, su poder no es igual al de antes. No obstante el trabajo en comisiones es uno de los principales puntos desde donde se produce más en materia de ley¹¹.

Como podrá apreciarse, Chile cuenta con un marco institucional que efectivamente constriñe a los actores políticos a la búsqueda del acuerdo. Las políticas públicas emergen como resultado de una negociación en el Senado, dada la sobre-representación de la derecha y la existencia de senadores designados. Estos enclaves autoritarios son los que determinan en gran medida por qué para generar políticas

10 Muchas veces el oficialismo requería de los votos de uno o dos parlamentarios para llevar adelante proyectos de ley, por lo que bastaban pocos parlamentarios díscolos de la oposición para lograr mayorías.

11 Instituciones de gobierno como el comité político que sesiona entre el Presidente y sus principales Ministros, o las reuniones que se producen fuera del Palacio de Gobierno entre éste y los líderes políticos son escenarios que determinan la agenda política.

públicas, el gobierno debe negociar y dichos acuerdos deben ser respetados por el conjunto de actores partidarios.

Proceso Presupuestario y Política Fiscal en Chile durante el período 1990-2005¹²

A fines de 1980, se estableció en Chile un Banco Central independiente, con el objeto de coordinar de forma tecnocrática la política monetaria, evitando riesgos del pasado reciente tales como la inflación. Si bien el presidente del Banco Central es designado por el Presidente de la República, éste tiene autonomía en materia de política monetaria y ello lo asegura su mandato fijo de cuatro años, con opción a renovación por cuatro años más. Esta institución se presenta como un mecanismo de *enforcement* para aliviar las presiones político-partidarias sobre una política monetaria más expansiva, que distorsione otras variables o áreas de la política macroeconómica. No obstante esto, no supuso un aislamiento de los actores políticos a la hora de trazar la estrategia fiscal.

La Concertación, como actor político, asume los cambios en el régimen económico impuesto dictatorialmente y busca profundizar el modelo, concibiendo el crecimiento económico como medio para sustentar políticas sociales que sean el camino al desarrollo. Este cambio es notable, y queda reflejado en las visiones de un actor político trascendente como Ricardo Lagos, respecto a la valoración de la economía de mercado (Munne, 2005). En este ámbito de construcción de una nueva institucionalidad de la política macroeconómica, durante el tercer gobierno de la Concertación, presidido por Ricardo Lagos nace la *regla fiscal*.

En el año 2000, el gobierno introdujo una nueva regla fiscal, conocida como regla de superávit estructural para el gobierno central. *“Esta regla pone un límite a los gastos para mantener un superávit estructural del presupuesto de un 1% del PBI en tiempos de recesión, pero requiere un superávit superior al 1% durante las fases de expansión de la economía”* (OCDE, 2003). La regla fiscal tiene el objetivo de actuar con elemento regulador del ciclo económico, interviniendo como fuerza expansiva en el período de lento crecimiento y en forma contractiva en la expansión productiva. El gobierno de Ricardo Lagos, se auto-impuso esta regla para el período 2001-2005. El único *enforcement* legal que consideraba esta regla era la ley de presupuesto anual que era adoptada por el gobierno cada año. El superávit debe ser cumplido durante varios años, con el objeto de obtener ese 1% para compromisos de políticas sociales y financieros.

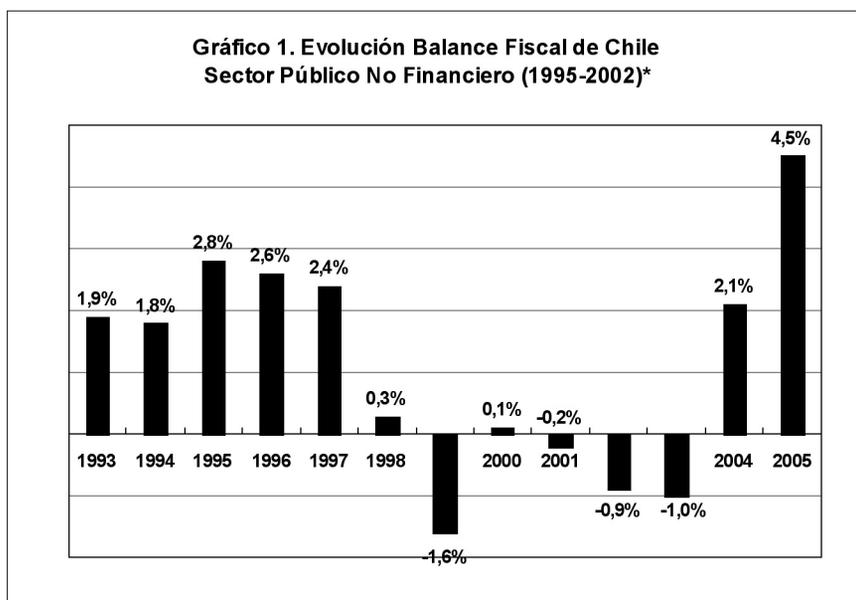
El clima en que se generó la regla de superávit estructural no era estable. La economía atravesaba por un momento difícil, generado por la crisis asiática y otros elementos que incidieron negativamente. Chile interrumpió su rápido crecimiento productivo y el desempleo se elevó considerablemente. Como sostiene Sanfuentes (2006), *“el primer presidente socialista después de Allende enfrentaba un clima de pesimismo frente a la gestión que recién comenzaba. La palabra que se repetía con majadería era la desconfianza. Por otra parte, en algunos círculos de la Concertación se proponía, como*

12 Ver en www.dipres.cl

el mejor antídoto para salir del estancamiento, aumentar decididamente el gasto fiscal, aunque se generara un fuerte déficit”. A pesar de algunas voces concertacionistas que exigían un mayor gasto fiscal, en mayo del año 2000 el presidente Ricardo Lagos anunció la adopción de la política de balance estructural y la meta de superávit estructural del 1%.

En tanto no se trataba de un mecanismo obligatorio para cumplir en el sexenio del gobierno de Lagos, la regla reflejaría su institucionalidad durante la campaña presidencial de 2005. En setiembre de ese año la Comisión de Hacienda del Senado, por iniciativa de Carlos Ominami, “pidió a los cuatro candidatos presidenciales que le informen sobre sus definiciones e ideas de política económica. En ese marco, se debatió sobre el alcance y permanencia de la Regla Fiscal, pues si bien los principales tres candidatos aceptaron la importancia del mecanismo, se mencionó la posibilidad de cambiarla del 1% al 0.5% y eventualmente al 0% del superávit estructural del PBI” (Muné, 2003).

El hecho de que los tres candidatos principales, que en su conjunto representaron a más del 90% del electorado, hayan aceptado la trascendencia de la regla es un indicador del consenso que se formó en torno a la misma, no obstante puede ser revisada dentro de sus parámetros. Se trata de una institución aceptada por el *establishment* político que es pasible de ser mejorada, por ende flexible (acorde a la contingencia) manteniendo una visión de mediano plazo: Una política que se sostiene por más de un período de gobierno.



* Incluye gobierno central, entidades descentralizadas y municipios.

Instituciones determinantes de la Política Fiscal en Chile

La aplicación de las variables propuestas por Alessina y Perotti como determinantes del desempeño fiscal no se condicionan con el desempeño fiscal de Chile durante el período 1990-2005. El país trasandino tuvo gobiernos de coalición que -aplicando una política anticíclica- fijaron una regla de superávit estructural, gracias a las que tuvieron un balance acorde a sus objetivos. Aunque el número efectivo de partidos es considerablemente alto (5.11), la polarización ideológica no es muy fuerte (existen diferencias en algunas materias, pero básicamente compiten en torno a la centro-derecha); lo que podría explicar el bajo nivel de inconsistencia entre los actores políticos a la hora de trazar una estrategia fiscal.

El gran poder del presidente en materia presupuestal, no determinó en este caso un excesivo gasto público, ni este creció en épocas electorales. En este caso el régimen presidencial puede llevar al extremo de que el Presupuesto se apruebe por Decreto. Sin embargo, ese poder en materia presupuestal no ha llevado a un gasto discrecional ni dejando de observar el balance fiscal, sino por el contrario.

A pesar de que la deuda pública fue un tema central al inicio de la posdictadura, su peso decayó en cuanto la misma iba disminuyendo en el período. Incluso cuando la deuda pública era considerablemente menor a la de 1990, fue cuando se implantó el mecanismo de ahorro fiscal bajo el superávit estructural. Por otro lado no existieron durante el período compromisos patentes entre algunos sectores políticos e intereses sectoriales o territoriales.

En definitiva, lo propuesto por Alessina y Perotti no se cumple radicalmente en el caso Chileno. Ello da más peso explicativo a la construcción de consensos que a un determinado constreñimiento institucional asociado a materia fiscal, a la hora de justificar la existencia de cooperación intertemporal en el manejo del erario público.

4. Análisis de la política fiscal de Uruguay

Al igual que Chile, Uruguay es también uno de los países con mayor tradición y estabilidad partidaria en la región. Autores como Caetano et.al. (1987), caracterizan la democracia uruguaya como una partidocracia, donde los partidos cumplen un papel central en la toma de decisiones.

Si bien hasta 1971, Uruguay contó con un *bipartidismo electoral*, en los hechos presentaba los rasgos de un *multipartidismo cotidiano*¹³. Esta estructura no fue sinónimo, sin embargo, de altos niveles de fragmentación, pues como Buquet et.al. (1999) sostienen, el sistema electoral, en el largo plazo, desarrolló estímulos para que la interna de los partidos estuviese dominada por dos grandes fracciones. Al

13 Según Caetano et.al., “el bipartidismo tradicional funcionaba como tal sobre todo en las instancias electorales, encubriendo luego la plena vigencia –en la dinámica política más corriente– de un sistema de partidos múltiples” (1987:51).

mismo tiempo, la lista cerrada y bloqueada de fracción otorgó a los líderes un gran poder sobre la conducta de sus legisladores¹⁴. Tras la aparición del Frente Amplio, el sistema evolucionó hacia un multipartidismo moderado, pero en 2004 esa tendencia se interrumpe para retornar a un formato de dos partidos y medio¹⁵.

El alto nivel de proporcionalidad que registra Uruguay no solo se explica por el método proporcional de adjudicación de bancas, sino también por la magnitud de su Parlamento con 99 bancas en la cámara baja y 30 en la cámara alta. Si bien el estímulo para la proliferación de actores es alto (el umbral mínimo para lograr un cociente nacional en la diputados es de apenas un 1%), la proliferación de nuevos partidos está limitada por la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, y el voto conjunto para ambos organismos en una única hoja de votación.

Luego de la reforma de 1996 que introduce la segunda vuelta electoral y mayoría absoluta para la presidencia, la fortaleza política del Ejecutivo tiende a aumentar debido a la exigencia del 50% del electorado para ser electo, y al reforzamiento de ciertos mecanismos institucionales vinculados con el proceso legislativo –modificación del proceso de consideración de vetos, acortamiento de plazos, etc.-.

Para examinar el sistema partidario uruguayo tomaremos entonces como actores relevantes a nivel nacional (cabeza de lista al senado), pues indican, en definitiva, los movimientos de las fracciones: actores relevantes –además de los partidos- dentro de la política uruguayana¹⁶.

Por otra parte, el régimen uruguayo es presidencialista pues el jefe de estado es electo en forma popular y el mandato es fijo para el ejecutivo y el legislativo (Buquet et.al. 1999). El presidente uruguayo cuenta con prerrogativas importantes en materia legislativa como la iniciativa exclusiva en varias materias (presupuestaria entre ellas), la posibilidad de enviar leyes de urgente consideración, y el poder de veto. Si bien su poder es incomparablemente inferior al del presidente chileno (Mainwaring y Shugart, 1997), durante el proceso legislativo el Ejecutivo es un actor principal.

El Poder Judicial se destaca porque a diferencia de otros poderes del Estado, cuenta con una importante tradición de independencia. Su órgano rector es la Suprema Corte de Justicia cuya composición debe ser aprobada por dos tercios del Senado.

Finalmente, el Estado uruguayo sirvió históricamente como un mecanismo de legitimación de los actores políticos para con la ciudadanía, a través de prácticas

14 “*The electoral systems with closed and blocked lists stimulate the existence of strong and institutionalised parties*” (Altman y Chasquetti, 2003). Usualmente la confección de listas cerradas se relaciona con la estructura vertical de los partidos, lo que pone al elector como ajeno a la conformación de los candidatos, ya que elector solo elige al partido, pues éste se encargará de elegir a los candidatos. En cambio, en el sistema electoral Uruguayo, el DVS implica que el elector puede escoger entre los distintos candidatos del partido, ya que se vota por el Partido, y a su vez dentro de éste, por una de las distintas candidaturas presidenciales, o bien por cada una de las listas al senado.

15 En la elección de 2004, el Número Efectivo de Partidos a nivel electoral descendió de 3,04 a 2,4.

16 Existe una discusión respecto a si la política local es un factor trascendente que determine una mayor fraccionalización del sistema político en su conjunto. Autores como Monestier, en el libro “Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio”, plantea que la competencia política se puede ver tanto a nivel nacional como departamental. Confrontando en esto último con Buquet, quien plantea que “*la política uruguayana es esencialmente nacional*” (Buquet, 1997).

clientelares. Si bien esas prácticas tienden a reducirse tras el retorno a la democracia y las sucesivas reformas impulsadas, las mismas constituyen un patrón estable. “*En estos contextos, la conducta burocrática no respondió a la estructura weberiana, sino a un ambiente de patronazgo político y nepotismo*” (Bergara et.al., 2005). Finalmente, debe señalarse que Uruguay cuenta con una estructura de gobiernos departamentales descentralizados cuyos ejecutivos son electos en forma popular, en elección separada a la elección nacional¹⁷.

¿Tiene Uruguay instituciones que favorezcan la cooperación interpartidaria?

El contexto político y la estructura de los principales indicadores del marco institucional uruguayo permiten construir la variable independiente “instituciones políticas”. Este procedimiento posibilitará su aplicación al análisis del proceso de política fiscal.

Número de actores político con poder de transacción. El sistema político cuenta con múltiples actores de veto que realizan cálculos de costo-beneficio a la hora de interactuar con los partidos políticos en gobierno y oposición. Los vetos que interponen estos actores, pueden ser sostenidos por el ejecutivo o contrarrestados por los restantes jugadores. En general, en la primera mitad del período, el legislativo procesa la agenda impulsada por el ejecutivo, lo cual permite señalar que el poder de agenda está en manos del presidente. Al aproximarse las elecciones, en la segunda mitad del período de gobierno, aumenta la presión de los legisladores quienes comienzan a atender las demandas de los distintos grupos de la sociedad con el objetivo de mejorar su chance de reelección¹⁸. Se introducen temas en la agenda que no necesariamente están relacionados con el programa de gobierno, aumentando por ende el número de observaciones (vetos) desde el Poder Ejecutivo. No obstante, los estudios de elites destacan que el Ejecutivo es la institución con mayor poder en materia de políticas públicas y atribuyen poca influencia al legislativo en el diseño y control de las mismas (Bergara, 2005).

La oposición a los sucesivos gobiernos en el período 1985-2005, no tuvo incentivos para participar como *policymaker* en la legislatura, ya que no ha participado de las coaliciones de gobierno, integradas normalmente por el Partido Nacional y el Partido Colorado. A pesar de ello, el Frente Amplio se constituyó durante ese período

17 Se han ensayado desde la posdictadura en adelante distintos proyectos de reforma del Estado, pero no han mejorado la gestión de la administración pública. Apenas restaurada la democracia el Parlamento prohibió el ingreso de nuevos funcionarios públicos a los organismos del Estado. Luego existieron diversos programas de reformas, que lograron reducir el número de funcionarios en el Estado, pero la calidad de la gestión sigue siendo insuficiente. El rol de la tecnocracia en el Sistema Político es mínimo, ya que la mayoría de sus funcionarios no tienen preparación académica especializada en el área en que se desempeñan. Como señalan De Armas y Garcé (2003) “*Even so, deficiencies in the Uruguayan political process regarding this become evident when it is compared to other countries of the region, such as Chile and Brazil*”.

18 Según Altman y Chasqueti (2006) “*Uruguayan rates of legislative turnover fall somewhere in the middle of those of its neighbours*”. Uruguay presenta un 72.3% de sus legisladores que manifiestan su intención de aspirar a la reelección.

en el agente político canalizador de las demandas de distintos grupos de interés, presionando la dirección y el contenido de la agenda legislativa. Esta relación con los grupos de presión, instituyó al Frente Amplio el poder de movilizar a la ciudadanía (a través de mecanismos de democracia directa) cuando requirió ejercer presión (ex ante o ex post) en la agenda de reformas que llevaba adelante el ejecutivo¹⁹. El binomio Frente Amplio – grupos de presión (trabajadores) fue un *veto-player* decisivo en el período.

En este sentido Uruguay ha desplegado mecanismos de democracia directa en el período, que han actuado como un *enforcement* institucional para las propuestas del staff político. La sociedad civil sí participa de la discusión de políticas públicas y vía movilización ha ejercido su presión al respecto, frenando determinados proyectos impulsados por los ejecutivos reformistas. No obstante la movilización del electorado en torno a plebiscitos y referéndum que bloquean un cambio del status quo siempre estuvo relacionada con los poderes sindicales (asociados al Frente Amplio) y con la propia izquierda.

Integración de la comunidad política. En el sistema político uruguayo el clivaje izquierda-derecha es predominante, identificando por un lado, a los partidos tradicionales en la derecha y centro derecha, y al Frente Amplio en la centro-izquierda e izquierda. En el largo plazo se produjo una revisión de la matriz estado-céntrica como modelo de desarrollo, y ello atravesó al conjunto del espectro partidario (Ver Caetano, 2004). Las características de las personas que componen el cuerpo legislativo son bastante homogéneas, por lo que los legisladores tenderían a reconocerse recíprocamente en su rol dentro del Parlamento. Ello construye una base para el intercambio, el feedback y la construcción de consensos (Ver Bottinelli, 2007).

Control y visibilidad de las jugadas políticas. Los distintos actores observan en forma mutua las jugadas de los distintos partidos políticos, ya sea a la interna de uno (entre las fracciones), entre miembros de una coalición (partidos nacional y colorado) o entre oficialismo y oposición (Frente Amplio vs. partidos tradicionales)²⁰.

Mecanismos de enforcement. Los principales temas se legislan en forma de ley. El Ejecutivo tiene iniciativa en diversos aspectos, no obstante los proyectos de ley que sean presentados deben tener el respaldo de por lo menos uno de los ministros, o bien del Consejo de Ministros en su conjunto. Lo que se destacó en el gobierno de Batlle mientras duró la coalición entre el Partido Colorado y el Partido Nacional (2000-2002), fue el mecanismo de Leyes de Urgente Consideración. Las mismas eran negociadas entre los integrantes de la coalición fuera del Parlamento, y eran enviadas al Legislativo, sin dar el espacio de tiempo necesario para negociar con la

19 Ejemplos de ello fue el referéndum en derogación a la Ley de Asociación de ANCAP con capitales privados (2003), el plebiscito sobre la gestión pública del agua potable (2004), el referéndum contra la Ley de Empresas Públicas (1992).

20 Ejemplo de las discusiones a la interna de los conglomerados políticos hay varias. Quizás ello se haga más notorio en el relacionamiento interno de algunos grupos del Partido Colorado y del Partido Nacional a la hora de permanecer en las coaliciones de gobierno cuando las fracciones mayoritarias se habían retirado del mismo. Otro ejemplo visible es la discusión que se dio durante el año 2005 y 2006 respecto a la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en la interna del Frente Amplio.

oposición. Ésta última estaba fuertemente comprometida con algunos sectores de la sociedad civil que se veían afectados en forma directa por la reforma. Durante el período de Batlle se incluyeron bajo este mecanismo temas trascendentes, que son dignos de ser considerados en el presupuesto nacional²¹.

Otro de los mecanismos de *enforcement* está relacionado con la iniciativa ciudadana en materia constitucional. Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos habilitados para votar se puede presentar un proyecto de reforma constitucional, que es sometido a la decisión popular en la elección más cercana. Si la ciudadanía decide reformar la constitución bajo ese proyecto debe ser observado por el conjunto del sistema político^{22 23}.

Proceso Presupuestario y Política Fiscal en Uruguay durante el período 1990-2005

El promedio de déficit a fines de los 80 fue de 5.5% del PBI. No obstante las políticas adoptadas carecieron de consenso y se tornaron inflexibles. Una muestra de ello es que las “rendiciones de cuentas” que se presentaron en gran parte del período posdictatorial contenían un solo artículo, donde no se establecían modificaciones al gasto. Ello se utilizó como herramienta que expresaba la intención de no modificar lo establecido en el gasto público. Pero en los hechos “*el legislador no pudo, más allá del examen de las autorizaciones de gasto, realizar un análisis sobre objetivos y metas de las acciones del Estado. Se careció, pues, de los elementos necesarios para juzgar correctamente la acción estatal en función de los resultados esperados*” (Elías, 1999).

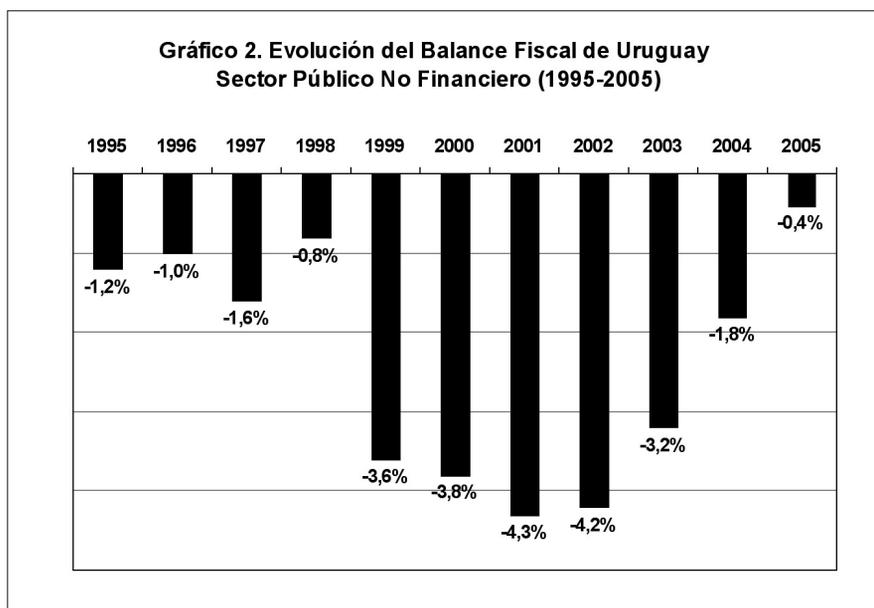
El hecho de que el presidente contase con mayorías parlamentarias producto de las alianzas entre blancos y colorados, facilitó las rendiciones de cuenta de un solo artículo. Si bien se evita la rediscusión del presupuesto año tras año, tiene aspectos fuertemente negativos como la inflexibilidad del gasto a las coyunturas. Se desnaturaliza la herramienta del presupuesto como instancia de negociación entre actores del oficialismo y la oposición, y el diálogo entre los grupos de presión y los legisladores.

En términos globales “*el déficit, con relación al PBI, evolucionó de acuerdo al ciclo político-electoral: descendió en la mayor parte del período de gobierno y aumentó en los años de elecciones; los déficit fueron de 4.8% (1984), 4.8% (1989) y 2.5% (1994), lo que reafirma la presunción de que existe un ciclo económico de origen político*” (Elías, 1999). Pasadas las elecciones se producen “ajustes fiscales”, lo que hacen mejorar los resultados del período posdictatorial, a través de aumentos impositivos y no por reducción del gasto público. Ello ocurrió en las reformas fiscales del año 1990 y 1995.

21 “La existencia de un presidente políticamente débil, pero institucionalmente fuerte en la medida que cuenta con el recurso legal de urgente consideración, sumado a la existencia de una coalición con votos suficientes en el Parlamento hacen del caso uruguayo un modelo de gobierno efectivo, pero no menos sujeto a críticas y vetos políticos, así como a algunos problemas de legitimidad” (Moraes, 2001).

22 Ver artículo 331 Constitución de la República Oriental del Uruguay.

23 Por otro lado, la ciudadanía puede plantear un referéndum para evaluar determinada ley (artículo 79 Constitución).



Fuente: LatinFocus 2007

“Poniéndonos de acuerdo” Posicionamiento de los distintos actores políticos en torno a la política fiscal.

¿Existe consenso en torno al manejo fiscal en la etapa posdictadura? Analizando a legisladores y jerarcas que participan o hayan participado en el Ministerio de Economía durante los gobiernos del Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado durante el período 1990-2006, encontramos que los diversos actores del sistema político difieren en su opinión en torno al manejo de las cuentas fiscales, mientras que en otros tejen un frágil acuerdo en el plano discursivo.

¿Estamos de acuerdo? Los actores políticos relevantes reconocen el compromiso pactado con los organismos internacionales como factor a tener en cuenta a la hora de evaluar el balance fiscal. Además los legisladores entrevistados valoran el rol de los acuerdos a la hora de trazar la estrategia de política fiscal. Pero esos buenos oficios se ven truncados por construcciones imaginarias “del otro” en que cada uno de los actores políticos -desde el discurso (y podemos creer que desde los hechos también)- se polarizan mutuamente respecto al manejo de las finanzas públicas que hace el opositor. Tanto el ex Ministro del Frente Amplio, Danilo Astori, como el ex Ministro del Partido Colorado, Isaac Alfie, reconocen la presión que los grupos de interés realizan a la hora de trazar la estrategia del presupuesto y lo observan como una amenaza de “caer en la politiquería” en lugar de ser aprovechado como “oportunidades estratégicas”. Por otro lado, el Senador del Frente Amplio, Alberto

Couriel, señaló que es beneficioso que cada uno de los actores en disputa por el gasto se movilice y presione al gobierno. En tal sentido, claramente se produce una divergencia entre los planteos de los ministros y el formulado por el legislador, en cuanto al rol de los grupos de presión en la definición del presupuesto. El ex Ministro del Partido Nacional, Ignacio De Posadas advierte que Uruguay “vive de espaldas a la realidad” y no encara problemas estructurales. No obstante su discurso no se torna ideológico, sino más pragmático, aunque sin aclarar cuál es su posicionamiento respecto a la política fiscal. Su argumentación se centra en atacar al *establishment* político uruguayo, viendo como poco factible la concreción de un acuerdo político eficaz en materia fiscal por causa de las características de los actores políticos.

En las declaraciones de Astori encontramos un llamamiento a la experticia técnica y pragmática a la hora de establecer el presupuesto nacional, dejando de lado “ideologías que nublan la mente”. Por otro lado, tanto el legislador Colorado como el frenteamplista -cada uno en las antípodas ideológicas- plantean posturas opuestas en torno al rol del estado y del mercado en la asignación de recursos²⁴.

Instituciones que determinan la Política Fiscal en Uruguay

El modelo de Alessina y Perotti, explica solo una parte de la conducta fiscal uruguaya. La evidencia empírica muestra que efectivamente se producen déficit fiscal a la hora de acercarse al período electoral y luego se procesan ajustes. Si bien el presidente tiene poder en la confección y aprobación del presupuesto, esto no determina que haya balances positivos en el período. Incluso el presidente ha ejercido la potestad de enviar rendiciones de cuenta con un artículo único, lo que significa no interactuar con el Legislativo respecto a modificaciones al presupuesto quinquenal, pero ello no supuso una mejora en la performance fiscal del gobierno. Si bien el diálogo entre el Parlamento y el Ejecutivo en la materia es fluido a la hora de discutir el presupuesto quinquenal, el primero carece de la potestad de aumentar el gasto. No obstante, a la hora de sancionar las rendiciones de cuentas anuales con un único artículo, la interacción entre los poderes no consiguió vencer la rigidez impuesta por el Ejecutivo para no modificar el gasto público.

La experiencia muestra que en Uruguay no existieron grandes casos de corrupción en el período y la legislación vigente impone límites al gasto en el período de elecciones. La media del Número Efectivo de Partidos es relativamente baja, lo que no condice con la mala performance fiscal (con sucesivos déficit fiscales), etc. Juega un rol importante nuevamente la fraccionalización del sistema de partidos, pero ello no supone en mayor medida que el gasto se redistribuya entre electorados de cada una de las subunidades partidarias. Incluso en el período fue aumentando el número efectivo de fracciones, y ello no supuso necesariamente un aumento del déficit fiscal.

²⁴ Curioso es éste último punto si vemos que tanto el legislador del Frente Amplio como el Colorado (desde las antípodas del espectro ideológico entre sí) sostienen estar de acuerdo con la política anti-cíclica, pero no la creen factible aplicar en el Uruguay. En cambio Astori –desde su discurso- reconoce la posibilidad de implantar una política anti-cíclica en el gobierno del Frente Amplio.

Si bien han existido gobiernos de coalición que servían de respaldo al presidente, casi todas han sufrido quiebres durante el mandato presidencial, lo que determina que no haya redistribución ni una puja especial por el gasto público entre los partidos integrantes.

De todas formas, tal como lo plantean los autores, la deuda pública sí se ha convertido en un constreñimiento potente al aumento del gasto fiscal, y ello se refuerza en la coyuntura crítica del año 2002. Respecto a la última de las instituciones que nos proponen Alessina y Perotti para explicar la conducta fiscal, debe señalarse que en Uruguay no existen compromisos con sectores geográficos específicos o grupos étnicos que obligasen a los partidos a destinar recursos públicos en forma particularista.

5. Comparación de las instituciones determinantes de un consenso fiscal en Chile y Uruguay

Tanto los sistemas políticos de Chile como de Uruguay cuentan con un marco institucional que influye en la construcción de acuerdos en determinadas áreas de las políticas públicas. Por un lado, el sistema uruguayo no genera incentivos a la cooperación en el período previo a las elecciones, generando por el contrario, incentivos más altos para que los actores de la oposición e incluso de la propia coalición no cooperen con el partido del presidente. Esto sucede sobre todo cuando el gobierno tiene problemas en la opinión pública, pues al diferenciarse de un mal manejo fiscal los partidos pueden mejorar su chance en la próxima elección. He ahí que en los gobiernos de los partidos tradicionales, algunas fracciones se hayan desgranado de las coaliciones durante el transcurso del gobierno. El PMP se puede ver trabado en este sentido, aunque muchas veces el segundo partido de la coalición -por más que ya no participe en la integración del gobierno- vote aliado con el partido del presidente. Por otro lado el PMP se ve modificado en varias ocasiones por la introducción de mecanismos de democracia directa respecto al tema en cuestión.

En Chile los incentivos para cooperar son mucho más altos que en Uruguay, dada la existencia de senadores designados (hasta 2005), y una sobre-representación -producto del régimen binominal- de los actores político-partidarios. Gracias a ello, el gobierno se vio forzado a negociar sus posiciones, puesto que de lo contrario, el PMP se hubiera visto trabado al no lograrse mayorías necesarias en el senado para sacar adelante las políticas. El efecto reductor no se logra a nivel de constituir a las coaliciones como un solo partido, pero si es aparente a la hora de negociar en el parlamento.

En Uruguay, el poder de negociación lo tienen los líderes de fracción entre sí a la interna de un partido. Los actores relevantes tienden a multiplicarse y la construcción de consenso pasa por varios niveles. Primero, las fracciones acuerdan entre sí, segundo a nivel de partidos cercanos ideológicamente y tercero entre coaliciones. La producción de consensos, y el respaldo de los mismos, requiere una arquitectura muy compleja para mantenerse en el tiempo. La representación proporcional con

introducción de segunda vuelta fuerza a la negociación para constituir determinadas mayorías de respaldo al presidente en el parlamento.

Por un lado, Chile cuenta con una clase política bastante homogénea en su integración, pero que está dividida en el clivaje apoyo/rechazo al régimen militar. Existe además un consenso aparente en torno al modelo de desarrollo neoliberal, al cual se ha profundizado y corregido en varios de sus aspectos en democracia. Por otro lado Uruguay existe un origen profesional disímil entre los integrantes de los partidos tradicionales y el Frente Amplio. Existe una oposición mayoritaria al proceso dictatorial entre todos los partidos, pero un marcado disenso en torno a la política económica. Desde las administraciones del Partido Colorado y el Partido Nacional se intentó realizar procesos de reforma económica alineadas al Consenso de Washington, mientras el Frente Amplio protagonizaba una férrea crítica al modelo.

La disciplina de los legisladores en el sistema chileno responde a los partidos políticos más que nada, y en el sistema uruguayo a las fracciones del partido en primera instancia, para luego negociar en la interna partidaria.

En Chile los principales temas se concretan en forma de ley, no obstante el Parlamento ha visto disminuido su poder en la Constitución de 1980. En Uruguay los principales temas se concretan igualmente en forma de ley, consensuados en el Consejo de Ministros (muy poco usual en el período) o en los acuerdos entre un Ministro y el presidente. Si bien la mayoría de los temas pasan por el parlamento, el presidente tiene un gran poder de intromisión en la Agenda Legislativa basado en tres factores: reglas constitucionales que favorecen al ejecutivo, reglas internas del parlamento que favorecen a la mayoría actuante, existencia de una mayoría en las cámaras. Los Proyectos de Ley de Urgente Consideración no han sido efectivos en el período²⁵.

El modelo que nos presentaba Alessina y Perotti es puesto a prueba en el caso chileno y uruguayo en varios de sus planteos. Analizando estos resultados vemos que por un lado la política fiscal en Chile no se deteriora con proximidad al proceso electoral²⁶. Sí cuenta con un mayor poder del presidente en materia de confección y aprobación del presupuesto, y eso puede influir en el resultado fiscal.

Si bien la Concertación ha ganado todas las elecciones desde 1990 a la fecha, ha tenido que convivir con un apoyo parlamentario menor o levemente favorable en el Legislativo, producto de la institución de senadores designados y de la derecha sobrerrepresentada por el régimen binominal. A pesar de ello ha mostrado resultados favorables en cuanto a resultados fiscales. Chile a su vez tiene un alto número efectivo de partidos (5.33) y pese (para Alessina y Perotti) a operar en coaliciones, éstos últimos siguen siendo actores relevantes del sistema político (en la distribución ideológica de los tres tercios, al conservar sus propias estructuras, etc.). Por más que haya un alto número de partidos, Chile ha logrado un buen resultado fiscal.

En el caso uruguayo sí se comprueban con mayor notoriedad los planteos en torno a determinantes de la política fiscal. En las Administraciones de Lacalle y

²⁵ En 23 años solo se enviaron 10 proyectos de urgente consideración y de estos solo se aprobó la mitad.

²⁶ En 1999 opera claramente el factor de la Crisis Asiática sobre el modelo chileno, más que la proximidad a elecciones.

Sanguinetti el gasto fiscal sube cuando se acerca el período electoral y se inicia el período posterior con un ajuste fiscal considerable. El presidente tiene un poder importante en materia de confección y aprobación del presupuesto, y a pesar de ello, los resultados fiscales se combinan entre superávitarios y deficitarios en todo el periodo. Si bien los presidentes cuentan con respaldos parlamentarios en el legislativo, productos de acuerdos entre los partidos Nacional y Colorado, los resultados fiscales fueron inestables. Cuando se estrenaba la coalición los resultados fiscales fueron positivos y mientras se comenzaban a desprender fracciones partidarias del gobierno el resultado fiscal pudo disminuir, debiéndose ello al efecto de los ajustes fiscales del inicio de los gobiernos sobre el balance. La administración Batlle se presenta como una excepción producto del contexto de crisis, en el que se vio obligado (por compromisos con organizaciones financieras internacionales) a terminar su gobierno con superávit fiscal. En este caso a pesar de contar con un número efectivo de partidos menor al de Chile, los resultados fiscales no tendieron a ser siempre positivos. El alto número de fracciones del sistema político parecería determinar un pésimo resultado fiscal, no obstante durante la década del noventa convivieron períodos de alta fraccionalización de la política con resultados fiscales positivos.

Por último integraron coaliciones entre los partidos tradicionales. Ello no necesariamente influyó en los resultados fiscales, en la medida que mientras la coalición se mantuvo estable el balance presupuestal era positivo, y cuando fue desintegrándose por el alejamiento de todos los gobiernos desde el retorno de la posdictadura a la llegada del Frente Amplio determinadas fracciones, el déficit aumentó.

De las dimensiones propuestas por los autores influye claramente para ambos casos: el rol del presidente y el manejo fiscal en la órbita del Poder Ejecutivo. Al generar la iniciativa presupuestal desde el Ejecutivo, teniendo el poder de enviar rendiciones de un solo artículo y no requiriendo de la construcción de mayorías con la oposición política, el Ejecutivo monopoliza la política fiscal y el tema entra y sale de agenda en forma prácticamente discrecional. En algunos temas puntuales Gobierno y Oposición llegan a acuerdo, produciéndose un consenso discursivo y la exigencia de cumplir con el mismo por parte de ambos. Pero cuando en la *CONAPRO*²⁷ o en el *Acuerdo entre Presidentes de Partido y el Presidente Tabaré Vázquez* (2005) se concordó en materia fiscal, posteriormente no se llevó a la práctica, ni es reclamado por la oposición²⁸.

Otros de los *enforcement* con que cuenta Uruguay para estimular el logro de consensos son los mecanismos de democracia directa. La sociedad civil es un actor

27 La Concertación Nacional Programática (CONAPRO) fue un ámbito de negociación creado por los partidos políticos y las fuerzas sociales a la salida de la dictadura. Más precisamente, fue instalada en octubre de 1984 y buscaba elaborar un programa a ser tenido en cuenta por el triunfador de las elecciones. Los documentos acordados en este ámbito fueron tomados en cuenta por el gobierno de Sanguinetti (1985-1990) sólo parcialmente, dado que por un lado los fines allí establecidos suponían un programa extremadamente ambicioso para un gobierno sujeto a grandes restricciones, y por otro, la inevitable aparición de diferentes interpretaciones entre ganadores y perdedores de la elección acerca del nivel vinculante de estos documentos condujo a restarle importancia a sus contenidos.

28 A diferencias de otras áreas de reclamo como la educación o la política exterior.

que participa en la aprobación de las estrategias de desarrollo en la medida que es capaz de frenar, en alianza con partidos de la oposición, alguna reforma a través del instituto del referéndum, o de promover iniciativas constitucionales mediante plebiscitos. La posibilidad de que determinado proyecto sea frenado debería motivar al staff político a la negociación con organizaciones representantes de la sociedad civil y con la oposición, para consensuar una estrategia de reformas. En definitiva la sociedad civil (aliada a un partido de oposición) puede ser un *veto-player* importante para el gobierno, y de hecho, los principales actores políticos celebran ese control por parte de los partidos.

Conclusiones

Chile cuenta con un categórico *enforcement* institucional que durante el período forzó los acuerdos entre los principales actores políticos de modo de no trabar el PMP. Ello se produjo debido a la sobrerrepresentación de la derecha y la existencia de senadores designados que ejercieron como poderosos *veto-player* a las propuestas de la Concertación en el gobierno.

No obstante la regla fiscal no se explica solo por el constreñimiento institucional que fuerza a los acuerdos. Necesariamente debemos remitirnos a las condiciones de coyuntura económica y política que dieron origen a la norma del superávit fiscal. Jugó un rol decisivo la moderación ideológica que sufrió la Concertación durante ese período, producto de los vetos establecidos por los enclaves autoritarios del marco institucional y el temor por parte del gobierno a un retorno al régimen militar o por lo menos a una democracia tutelada durante los gobiernos de Aylwin y Frei. En este sentido, el manejo responsable de la política fiscal del primer presidente socialista desde Salvador Allende (Ricardo Lagos), parece haber sido una de las claves del éxito del PMP. Dada la necesidad de constituir mayorías entre el oficialismo y la oposición en el Senado, la regla fiscal actuó como un marco de consenso para el acercamiento de los diversos actores. Pero dentro de ese marco se expresan discrepancias, donde la diferenciación ideológica sí juega un rol trascendental a la hora de determinar en qué gastar.

En Chile el PMP requería de certidumbres y acuerdos transversales para ser productivo. En cambio en Uruguay, las instituciones no fuerzan necesariamente al logro de acuerdos transversales (pues tenemos presidentes con mayorías de coalición durante la mayor parte del período y representatividad proporcional sin distorsiones como en Chile). A pesar de no existir consensos entre los actores políticos, el PMP uruguayo no se vio trabado. En vez de buscar acuerdos con el adversario político al otro lado del espectro ideológico, el marco institucional uruguayo fomenta la búsqueda de mayorías legislativas para los presidentes a través de formación de coaliciones interpartidarias (partidos tradicionales) o nucleando fuerzas internas dispersas (Frente Amplio).

En definitiva Uruguay contó en el período con una democracia plena, sin tutelaje militar, y con activa participación de la sociedad civil, por lo que no existen constreñimientos institucionales para el logro de acuerdos interpartidarios entre

opositores. En Chile el sistema tuvo durante ese período deudas pendientes con la democracia (por sus enclaves autoritarios) y ello excluye a la sociedad civil de los acuerdos generados en el staff político. Queda la interrogante abierta respecto al rol que le merece a la sociedad civil en el PMP ya sea fiscal, o de otros asuntos, y cómo influye la posibilidad institucional de constituirse en un *veto-player*, a la hora de implementar una estrategia consensuada por la elite política.

En el marco de lo expuesto por Spiller y Tommasi, estas instituciones determinaron que la política fiscal fuese más flexible en el contexto chileno, pues fue reformada cuando cambiaron las circunstancias que le dieron origen. Todo ello se produjo bajo un consenso aparente de los actores políticos.

En Uruguay no existió un consenso, porque el marco institucional no fuerza al acuerdo entre actores de la oposición y el oficialismo. No obstante queda pendiente evaluar el grado de discrecionalidad de la política por parte del Ejecutivo en materia fiscal, precisamente por carecer de consenso tal como lo plantea Spiller y Tommasi (2003). Si a esa falta de acuerdo se le agrega la posibilidad de emitir rendiciones de cuenta de un solo artículo –donde se cierra el espacio de la discusión– la negociación no es requerida. En cambio Chile tiene presupuestos a discutir todos los años en el Parlamento y además contó con los *enforcement* institucionales para forzar acuerdos entre oposición y gobierno.

Junto a ello la explicación institucional debe ser acompañada por una de estructuración ideológica de los principales actores políticos²⁹. La selección del conjunto de políticas que determinen la política fiscal, así como cualquier otra vinculada al desarrollo, depende en buena medida, además de las instituciones, de los partidos políticos en el gobierno y sus preferencias ideológicas (Boix, 2003).

Por otro lado el marco institucional que fuerza a los acuerdos puede lograr consolidar el PMP, pero a costos de calidad de la representación política, fundamentalmente por la combinación de sistema binominal y los poderes legislativos del presidente.

Arribamos con nuevas preguntas para continuar investigando sobre el desempeño de nuestras unidades de análisis. Ello porque el potencial explicativo de la teoría de Spiller y Tommasi sirve para analizar cómo las instituciones condicionan a los actores en la discusión sobre la estrategia de política pública, cómo éstos regularán lo pactado, si llegarán acaso al consenso, y si es factible que el mismo se mantenga en el tiempo. Pero la mirada para analizar el PMP de la política fiscal debe ser más amplia.

La existencia o no de consensos en materia fiscal, puede estar determinada por el marco institucional que fuerza a los acuerdos, los constreñimientos de organizaciones de financiamiento internacional y el posicionamiento ideológico de los actores políticos.

En este sentido el estudio acerca de los consensos relativos a una estrategia de desarrollo (desde una perspectiva notoriamente más amplia) en Chile y Uruguay

29 “El crecimiento económico otorga legitimidad al nuevo modelo económico, consolidando un fatalismo pro-mercado” (Alcántara y Luna, 2005)

será la ruta a seguir con mayor profundización en un futuro. ¿Existe una disyuntiva en los sistemas de partidos institucionalizados entre marco institucional del PMP que favorezca la cooperación intertemporal y niveles de representatividad política del sistema?

Preguntas con potenciales respuestas para orientar futuros estudios de las relaciones entre instituciones, actores y condicionantes externos propios del desarrollo (organizaciones internacionales, flujos comerciales, etc.) interactuando en redes: una combinación decisiva para nuestros países.

° *Artículo recibido el 13 de marzo de 2008 y aceptado para su publicación el 13 de agosto de 2008*

Bibliografía

- Aboal, Lorenzo, Moraes y Oddone, (2003). *“La economía política de los déficit fiscales en Uruguay”*, Ed. Trilce.
- Alcántara, Manuel y Juan Pablo Luna (2005). “Ideología y Competencia Partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en Perspectiva Comparada”, *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile* N° 26, Santiago.
- Altman, David y Daniel Chasquetti (2005). “Re-election and political career paths in the Uruguayan Congreso 1985-1999” en *Journal of Legislative Studies* N° 2, Summer 2005
- Aninat, Cristóbal; Landregan, John; Navia, Patricio; Vial, Joaquín (2006). *“Political Institutions, Policymaking process and Policy Outcomes in Chile”*, Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bergara, Mario, Daniel Chasquetti, Adolfo Garcé, Juan Andrés Moraes, Andrés Pereyra, y Ruben Tansini (2005). “Instituciones políticas, proceso de elaboración de políticas y resultados de políticas: El caso de Uruguay”, en *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*, Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID, (2006). *“La política de las políticas públicas, Progreso Social y Económico en América Latina”*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boix, Charles (2003). *“Partidos Políticos: Crecimiento e Igualdad”*. Madrid: Alianza Editorial.
- Botinelli, Eduardo (2007). “Reclutamiento social y trayectoria biográfica de los senadores uruguayos”, Ponencia presentada en las VI Jornadas de Investigación, Montevideo: FCS-UDELAR.
- Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti (2005). “Elecciones en Uruguay 2004: Descifrando el Cambio”, *Revista de Ciencia Política*. Volumen 25, N°2. pp.143-152.. Santiago: Universidad Católica de Chile.

- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (2003). “Fragmentación política y gobierno en Uruguay, ¿Un enfermo Imaginario?”. Montevideo: ICP-FCS, 1998.
- Cabezas, Navia (2005). “Efectos del Sistema Binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile 1990-2005”, en *Documentos de Trabajo ICSO N° 3*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Caetano, Gerardo; Juan Pablo Luna; Rafael Piñeiro y Jaime Yaffé (2003). “La izquierda Uruguaya y la hipótesis de gobierno. Algunos desafíos político-institucionales”. Montevideo: FESUR.
- Chasquetti, Daniel. (2001). “Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: Evaluando la Difícil Combinación”. En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, editado por Jorge Lanzaro, pags. 319-359. Buenos Aires: CLACSO.
- Easton, David (1973). “Esquema para el análisis Político”. Buenos Aires: Amorrortu.
- Elías, Antonio (1999). “El país de los cambios económicos graduales”. Montevideo: Ediciones TRILCE.
- Isern Munné, Pedro (2003). “Consensos básicos para el Desarrollo La experiencia chilena”. Buenos Aires: CADAL.
- Isern Munné, Pedro (2005). “El papel de las instituciones en la economía de mercado: Dos ejemplos de la experiencia chilena”. Buenos Aires: CADAL.
- Latinfocus (2007). Latinfocus Consensus Forecast 2007, N° 11.
- Leftwich, Adrian (1994). ‘Governance, the State and the Politics of Development’, *Development and Change* 25: 363-383. Institute of Social Studies Blackwell Publishers.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott 2002 (1997). “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós Latinoamericana
- Marcel, Mario (2007). “Comentarios a la Ley de Responsabilidad Fiscal”. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Marshal, Jorge (2005). “Chile: experiencia de gobernabilidad”. Buenos Aires: CADAL.
- Moraes, Juan Andrés (2001). “Presupuesto y leyes de urgencia: Contextos y estrategias legislativas” en *Informe de Coyuntura Política N° 1*, Observatorio Político. Montevideo: ICP-FCS-UDELAR.
- Moreira, Constanza (2005). “Final de Juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay”. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Navia, Patricio (2001). “La Concertación como partido político” en *Revista de Crítica Cultural*. Junio. Santiago.
- Navia, Patricio (2001). “Transition to Democracy in Chile as a Rational Action Strategy”. New York: New York University.
- North, Douglas (1998). “Una teoría de la polaca basada en el enfoque de los costos de transacción”. Buenos Aires: EUDEBA.

- Piñeiro, Yaffé, (2002). “¿Por qué se fraccionaliza la Izquierda? Sistema Electoral y fraccionalización partidaria en el Uruguay. El caso del Frente Amplio (1979-1999)”. Documento de Trabajo N° 41. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Pzeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, (2000). “*Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950-1990*”, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanfuentes, Andrés (2006). “Análisis de Ley de Presupuesto 2008” en *Asuntos Públicos Informe N° 634*. Santiago de Chile.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games real actors play: actor-centred institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- Scully, Timothy. (1997) [1995]. “La reconstrucción de la política de partidos en Chile”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (comp.) *La Construcción de Instituciones Democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Siavellis, Peter (1993). “Nuevos argumentos y viejos supuestos: Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas”, en *Estudios Públicos N° 51*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Siavellis, Peter (1997). “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, Patricio (2006). “Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y Presente”, *Revista de Ciencia Política*. Volumen 26, N° 2, pags. 175-190. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Spiller, Pablo T. and Mariano Tommasi, (2003). “The Institutional Foundations of Public Policy: A transactions Approach with application to Argentina” en *Journal of Law, Economics, and Organization* (Forthcoming).
- Valenzuela, Arturo. 1998 [1994]. “La Política de Partidos y la Crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno” en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo* Tomo 2. Madrid: Alianza Editorial.
- Yaffé, Jaime (2001), “Izquierda, Gobierno, Democracia e Instituciones en el Uruguay Contemporáneo”, *Documento de Trabajo N° 29*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Zubriggen, Cristina (2006), “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26, N° 2, pags. 67-83. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Entrevistas realizadas

- Cr. Danilo Astori - Ex Ministro de Economía y Finanzas (2005-2008)
- Cr. Alberto Couriel - Senador de la República – Uruguay
- Ec. Isaac Alfie - Ex Ministro de Economía y Finanzas (2003-2004)
- Ec. Ignacio de Posadas - Ex Ministro de Economía y Finanzas (1992-1995)